本版编辑：张丹丹
E-mail：t2@studytimes.cn
Tel：010—62807315

国外政党

英国地方政府改革：集权与分权的博弈

□ 宋雄伟

英国是一个单一制国家，根据1888年和1894年的地方政府条例以及1899年的伦敦政府条例构建起了英国地方政府基本框架。地方政府包括郡（郡级市，大伦敦郡议会）、自治市镇（城市以及农村区议会）及教区或社区议会的三个层级。20世纪70年代以来，地方政府角色、治理结构、职能定位、权力流程以及区域划分都发生了如同“过山车”般的变化，呈现了“多样化、民主化、合作化”的特点。然而，中央政府与地方政府始终处于“非均衡”的博弈状态。

从“合作者”到“敌对者”

战后英国在“贝弗里其报告”的基础上形成了“共识政治”，开始建立一套从摇篮到坟墓的福利体系。然而，20世纪70年代末，“共识政治”下财政赤字和官僚主义盛行的“英国病”严重阻碍了英国的发展。1979年撒切尔夫人赢得大选后对地方政府治理结构开始大刀阔斧的改革，地方政府的治理结构开始走向“碎片化”的治理格局。在中央与地方的关系上，随着传统的封闭体系合法性的丧失，地方政府不再被中央政府看作“合作者”，而是一个“敌对者”。

首先，地方政府财政权力受到极大限制。撒切尔政府上台后推动了一系列改革措施大规模削减政府公共福利开支，限制地方政府开支。比如，通过颁布1980年的《地方政府、规划和土地法》和1982年的《地方政府财政法》减少中央政府对地方政府的补贴，保持在地方收入的40%以下。其次，引入强制性竞标制度（CCT），将市场机制引入地方公共服务供给中，地方政府需要参与到与其他私有机构和社会组织等机构共同竞标来获得提供公共服务的机会。再次，实行决策与执行相分离的执行机构改革。执行机构多涉及社会保障、卫生监管、环境等公共服务领域。“碎片化”的治理结构表现在地方政府与私有机构、社会组织以及其他一些非公共部门机构共同成为参与地方事务的一员，众多地方公共服务供给已变为一种“多元化的网络”供给模式。地方治理结构已由“地方政府”作为法定民选机构承担治理责任的地方事务领导者，转变为“地方政府”受制于中央政府派出机构、私有化机构和第三方机构合作制约的参与者。

保守党地方政府改革依托于对于中央政府权威的重新调整。削弱了工会在国家政治、经济与社会生活中的影响；颁布了诸多条例用来限制地方政府的开支；通过税收封顶用来限制地方政府的决策权和公共服务的提供能力；保守党政府通过内阁委员会架空内阁，通过建立政策小组加强首相的政策能力等措施，将权力日益集中于首相。

“合作治理”下的中央控制

20世纪90年代末，工党政府试图通过制度化的“合作治理”方式解决诸多社会问题，“合作治理”试图建立注重政府整体价值和绩效的文化和哲学，重塑政府结构，强调合作与协调的责任体系和激励机制，最终目的在于提升政府效能，满足社会公众需求。首先，着手加强中央政府“权力核心”的地位，从顶层设计上全面把握和推动中央和地方关系的改革。内阁中设立了直接对首相负责的机构，包括公共服务改革办公室、首相执行中心和未来策略中心等。其次，运用“合作式”的财政预算制度和绩效目标体系，克服地方治理机构的“碎片化”状态。对地方政府及其合作伙伴，使用“地方区域协议”绩效目标体系，将地方服务提供者整合起来进行监督管理。再次，强调地方“合作式”的公共服务供给，重视第三部门的力量。在面对犯罪、失学、社会排除、贫困、就业、社区建设等一系列综合复杂性社会问题时，“合作治理”打破了传统的思维方式，以协同、合作的方式解决社会问题，提供公共服务。

工党政府对地方政府的改革则侧重于充分加强和保障中央政府的权威和权力。比如设立一系列机构增强首相制度化的权力，以及建立财政预算制度与绩效目标体系相挂钩的方式监督地方政府等机构。

“地方主义”的逻辑与困境

2011年11月，英国上下两院通过了关于地方政府改革的《地方主义法案》（Localism Act 2011），法案主要针对中央政府长期干预地方政府自治权的顽疾，提出扩大地方政府和社区的权力和资源，真正发挥地方政府民选机构的作用。法案全文共分为十大部分，包括“地方政府、社区自治、房屋政策、地方规划、伦敦”等涉及地方政府的改革内容。“地方主义”法案中的“分权”改革仍明显体现了“中央集权”的支配和主导文化，地方政府在走向“地方主义”的道路上仍面临着决策权、人事权和财政权的严重制约。

法案中的“集权”元素。虽然法案中明确陈述了给予地方政府新的自由权和灵活性，但同时又包括许多新的制约地方政府自治权的因素。首先，对地方政府权力的赋予存在极大的模糊性，法案中开篇强调地方政府依据能力所享有的普遍权力（General Power of Competence），即根据本地居民只要有需求，且这种权力没有被转移至其他机构或禁止使用，地方政府即可行使这种权力来而满足公民需要。然而，实际情况中，这种权力要实现依赖于获得司法机构的获准。由于地区差异性太大，不同地方政府的这种权力会受到司法机构的法律和规则限制。同时，法案中还给予社区与地方政府部部长可以通过命令等方式否决认为不合适的地方政府行为。其次，法案中规定地方政府有财产权，然而部长有权根据复杂程度决定是否将地方政府建议的财产税率进行“公投”表决。再次，为了保障社区对于地方政府的制约权，法案中规定地方政府必须认真考虑地方社区居民或利益团体所表达的利益诉求，但同时又规定，只有在社区与地方政府部部长行使否决权后，地方政府才可否决社区提案。此外，社区财产在进行外包、出售前需要中央政府进行财产评估。最后，法案中提出给予地方政府在规划和房屋政策的自由裁量权。然而，在规划方面，社区与地方政府部设立了《国家规划政策框架》用以约束地方政府自主权的发挥；在住房政策方面，中央政府设立了“地方政府房屋借贷规则”制约地方政府的财政权力。

内阁的掣肘与制约。“社区与地方政府部”是内阁中直接负责地方政府发展的部委，也被认为是最支持地方主义发展的部门。然而，实际中，英国政府受经济危机影响，大规模压缩政府各部委开支。社区与地方政府部是众多部委中受财政资金压缩最多的一个部门，其在内阁众多部委中处于权力边缘化的状态，在敦促其他部委支持地方主义改革中处于弱势地位。此外，社区与地方政府部部长埃里克（Eric Pickle）时而表达对地方政府强势的干涉主义态度，事无巨细地指导地方政府的行为和政策发展，例如在如何清理社区垃圾和分配垃圾桶资金等方面。受传统“西敏斯特主义”影响，内阁中首相是最有权力和影响力的人物，首相的态度和关心程度直接决定了政策推动的程度。然而，实践表明，卡侮伦的集权主义情结并不比撒切尔夫人和布莱尔低，倾向于把地方政府看作是中央政府在地方的一只手，而非是地方社区的服务机构。其次，中央政府中其他部委对于“地方主义”关注程度低，缺乏动力机制。工作薪金部（DWP）在治理失业问题中很少考虑如何发挥地方政府的积极性，仍实行部门全国范围内统一的政策方案。教育部为了避开地方政府的参与，大力推动全国范围内的由中央政府直接负责的“自由学校”（Free Schools）和“学院式学校”（Academy）的改革。

地方财权的限制与约束。真正落实发挥地方政府的自主性作用，最根本要有充足的地方财政作为保障。然而，事实上地方政府的财权受到中央政府严重地制约。中央政府没有在税收政策中给予地方政府更大的空间和自由权，中央政府及其各部委受其文化影响仍然对于控制地方政府财政乐此不疲。在此背景下，地方政府更倾向于与中央政府讨价还价，获取资源，赢得项目支持，从而限制其时间和资源参与到与社区和公民的对话中。2011年，社区与地方政府部推出了《地方政府资源回顾：营业税保留的改革预案》，提出在营业税的保留权上给予地方政府更大的权力，激励地方政府发展本地经济的动力，提升地方政府的财力水平。然而，正如琼斯和斯图沃特论述：“营业税的改革方案，虽然提升了地方政府的财力，但其不足以动摇地方政府对于中央政府的巨大财政依赖；此外，营业税的改革方案最终目的是为了进一步推动地方政府围绕中央政府所设定的目标而行动”。

总体来看，从“碎片化治理”到“合作治理”，再到本届英国政府的《地方主义法案》，我们可以看出英国地方政府改革一直处于集权与分权的“非均衡”博弈中，落实分权改革的目标需要从扩大地方财权，减少目标控制，以及建立信任关系上下功夫。

城市食品安全治理的新加坡经验

□ 胡颖廉

新加坡食品安全治理经验值得介绍，主要有三点理由。首先，华人占据新加坡人口绝对多数，其文化传统、饮食习惯、食品产业特色与我国相近，较西方国家更具可比性。其次，新加坡国土面积719.1平方公里，总人口553.5万，是典型的城市国家，对我国城市食品安全工作具有直接借鉴意义。再次，在权威杂志《经济学人》近年发布的“全球食品安全指数”中，新加坡均名列前茅，是各国学习的榜样。本文将选取小餐饮、输入型食品、特色食品加工三个典型领域具体分析。

小餐饮食品安全治理

新加坡是旅游胜地和美食天堂，食品摊贩、大排档、小型餐馆受到游客和本地居民青睐。该国餐饮业发达，各类餐饮经营者总数达3万多户，餐饮从业人员超过12万，而国家环境局下设的小贩署和卫生署仅有200多名食品卫生稽查员负责执法检查，因此政府采取多种方式提升治理效能。

一是用城市规划“变堵为疏”。从上世纪70年代初开始，新加坡政府大力推行街边小贩迁徙计划，由政府建屋发展局在组屋区内规划建设小贩（熟食）中心，以低租金等优惠政策将小贩从人行道引入室内集中经营并规范管理。政府还有权指定摊贩的种类和分布。小贩（熟食）中心有完备的卫生设施，并且配备公用集中冷库、装货平台和餐厨垃圾处置系统。通过“政府建设，市场运行”的方式，中心的清洁、设施维护等费用由摊位租金支出。政府后来规定，开发商在建设组屋和商业设施时，必须同步规划建设小贩（熟食）中心。政府还规定新建工厂、购物中心、办公大楼和多层工业楼的，必须在同一建筑物内设立食堂（餐厅）、食阁或咖啡店，以就近用餐减少民众到非法小贩处购买食物的风险。目前新加坡已建成小贩（熟食）中心107个，吸纳近万家饮食摊贩，大大提高了监管效率。2012年，政府宣布用10年时间新建10个小贩（熟食）中心。

二是政府和第三方力量协作培训从业者。一些餐饮从业者文化程度偏低，法规知识和食品安全常识匮乏。为此，新加坡监管当局提供食品卫生基本课程，并规定所有注册的餐饮从业者必须通过食物卫生基本课程培训和考试，取得证书方可从业。从2007年6月起，新加坡劳动力发展局将原有课程升级为国家食品及饮料业劳动力技能资格培训课程，人员培训和考试由政府认可的15家培训机构承担，借助社会培训机构的灵活性提高培训效率。为确保培训有效落实，参加培训者可以获得新加坡政府技能发展基金的资助以及缺勤补助，个人仅需支付10%左右学费，特殊情况还可以申请全额补助。

三是提升法规精细化水平。新加坡有关餐饮食品安全监管的法规主要是《环境公共卫生法令》（第95章）和《环境公共卫生（食物卫生）条例》，以及国家环境局制定出台的一系列配套制度。法规体系覆盖食品卫生安全管理每一项内容，制度设计注重可视化、可操作性、有效性，条文内容详尽且具体，少有疏漏和矛盾之处。如在食物处理规范中，明确规定不准赤手处理食物、食物存放保持合适的温度、熟食必须放在生鲜食品上面、不能使用破损餐具、食物处理场所必须清洁等。不论对于监管人员还是餐饮从业者，周密详尽的法规条文都具有很强的指导意义。

输入型食品安全风险管理

新加坡90%以上食品和食用农产品从境外输入，因此对输入型食品质量实施最严格的监管制度成为保障安全的关键。该国农粮兽医局负责食品进出口管理，其采取一系列有针对性的措施管理食品进出口转运、检验检疫、召回、应急处置、标签及广告等事务。

首先是“最严谨的标准”。新加坡注重食品安全基础制度建设，实施严格的安全标准和认证制度。除极个别本地特色食品外，该国食品安全标准几乎完全与国际食品法典委员会接轨，从源头提高保障水平。自2006年起，新加坡开始实行ISO22000食品安全管理系统认证体系，并成为东南亚国家中第一个采用该体系开展食品安全认证的国家。新的认证标准既可以增强消费者信心，也有助于提高食品行业在国内外贸易中的综合竞争力。

其次是“最严格的检查”。为减少不合格食品流入，农粮兽医局专门制定了一套完善的检验检疫程序。第一步是检查生产食品的农场或加工厂，确保生产地符合新加坡安全标准。在很多情况下，农粮兽医局在进口食品还没有“登机”或“装船”前，就已经开始了检验工作。第二步是资料审查，农粮兽医局规定所有食品进口商必须在该局注册，同时递交尽可能多的进口食品相关资料，包括食品来源地的证明和化验报告，以证明其安全性。第三步是在关卡检查进口食品，或者在实验室抽样化验。

再次是“最严厉的执法”。由于食品不符合安全标准等原因，新加坡每年要召回和销毁数千吨进口食品。同时，新加坡规定海鲜产品只能用冰块保鲜，不能使用防腐剂等化学药物。农粮兽医局的工作人员会定期去市场抽样检查，不合格的海鲜产品一经发现会立即销毁。对于那些存有“前科”的食品企业，检查人员会格外留意并加大检验频次。2013年6月，农粮兽医局发现从马来西亚、泰国及印度尼西亚进口的9批海鲜产品含有致癌化学物质甲醛后，立即将其销毁，并对有关进口商处以罚款和刑事处罚。

本地特色食品加工企业监管

除了进口食品，新加坡特色食品由本地企业生产加工，具体包括肉类、鱼类和蛋类产品加工企业、冷藏仓库、屠宰场以及各类小作坊。为确保本国生产食品的质量安全，政府依靠制度创新和技术创新加强监管。

一方面，农粮兽医局对国内所有食品企业实施分级管理，确保食品制造商遵守良好行为规范从而生产清洁安全的食品。食品企业的执照到期之前，农粮兽医局都对食品企业进行分级，根据食品安全标准将这些企业分为优秀（A）、良好（B）、中等（C）、较差（D）四个等级。等级达到A级的企业将获得食品安全优秀奖。等级为C或D的企业将受到更多的监管和检查。检查分为定期检查、预定检查和突击检查，检查范围包括企业和工人的清洁和卫生情况、相关文件以及在之前检查中发现缺陷的整改情况。分级制度有助于提高监督工作的针对性和靶向性，同时激发企业改进质量管理水平。

另一方面，新加坡还十分重视食品检验的基础设施建设。早在2004年，新加坡耗资2000多万美元建设了一座面积近万平方米的食品安全和公共卫生中心，除了负责确保新加坡本地食品安全，还可以为邻近国家检测食品。该中心拥有包括转基因食品检测在内的8个先进实验室，有能力处理禽流感病毒和炭疽菌等危险病原体，每年可对约六万个食品样本进行近百万次检验，被誉为全球最先进的食品检验中心之一。新加坡政府每年在食品检验检疫上投入的资金均超过10亿新元（约合50亿元人民币），充分反映出政府对食品安全的重视。

他山之石

法国鼓励社会力量参与文物保护

□ 张舜玺

鼓励社会力量参与文物保护是全球文化事业的发展趋势，法国在推动社会力量修缮、使用国有文物方面积累了不少经验。法国活跃着一类商业性质的文化遗产管理公司。这类公司通过聘用文物保护、艺术史、文化遗产管理等专业技术人员，修缮、维护、管理、使用文物，在文物行政管理部门的监管和社会的监督下，发挥文物的文化和经济——社会价值。这类公司通过法国法律体系下公共服务委托合同广泛介入国有文物保护与经营活动。

公共服务委托简称DSP，特指公共部门将某项公共服务部分或全部交给私人或特定的公法人来承担，受托人通过收取服务费获得收益。DSP与政府采购最大的区别在于供应商或服务提供者的收益来源不同，DSP的收益源自终端消费者，而政府采购来自政府支付。DSP在法国有着悠久的传统，长期以来私人参与公共服务的提供大多适用DSP的规定。DSP又可细分为三种形式，一是特许。通常涉及基础设施的建设，公共部门将某项公共服务的建设与运营全部交由私人承担，私人在服务设施建设上的投资在运营中通过向用户收费的方式收回。在服务的定价上，公共部门会做一定限制。投资风险基本上由私人承担，在特定情况下公共部门会给予一定补贴。二是行政租赁。私人租用公共部门已有的设施，一端向公共部门支付租金，另一端向社会提供某类经过公共部门许可的服务。收益来自用户对服务的购买。风险基本由私人承担，在特定情况下公共部门以减免租金的方式分担风险 。三是私人管理公共服务。公共部门聘请、授权私人经营已有公共设施，双方创建共管的经营账户，私人的收益按照事先约定的比例，从经营所得中提取，私人不承担投资风险 。商业性质的文化遗产管理公司在修缮使用国有文物的过程中，可根据实际情况选择DSP合同的具体类型。

Cultural Space是一间著名的文化遗产管理公司（以下简称C公司），1981年在法国成立，现定位全球文化遗产服务，管理着法国、比利时、荷兰数十处文化遗产，年利润千万欧元以上。DSP是C公司与公共部门合作开展国有文物修缮使用的主要法律依据。特许合同涉及较大规模的投资，多适用于旅游项目的经营。投资主要用于服务设施的建设，包括借助多媒体等先进技术手段的文化诠释（常见的有立体电影，仿真动态情景等）和参观游览的辅助设施（步道、电瓶车、餐饮、洗手间等）两大类。此外文物的修复和维护也是经营者的一项重要的开支，需纳入到投资评估之中。以尼姆斗兽厂的经营为例，2005年尼姆市政府与C公司签署了为期12年的DSP经营合同。合同约定每年的固定维护费用大概在16万欧元左右，投资回报率在4.5%~12%之间，C公司对访客服务设施建设的投资约187万欧元。行政租赁合同多用于剧院类已建成固定设施的国有文物的经营，要求经营者在已有设施的基础上积极发挥能动性，营造出多元的文化服务。租金和文化设施的维护是经营者的固定投入，在营造文化氛围和产品开发中也存在一定的投资风险。私人管理公共服务合同则多见于博物馆等有着固定服务内容的文化遗产的经营中。在这类合同下经营者的贡献体现在两个方面，一是优化固定的服务内容，二是在固定服务的基础上营造出更为丰富的文化经济社会效应。经营者无需承担固定资本的投资风险，风险主要集中在经营不当带来的门票减少以及在营造氛围和文化产品开发的投资损失上。三种方式，经营权限、风险各不相同，但对于C公司来说，他们更倾向于高风险高回报的特许式经营。

如果说Cultural Space采取的是纯私人企业进入公共服务领域开展公私合作的方式的话，那么经营埃菲尔铁塔的SITE公司则是DSP下公私协作的另一种典型形态。1985年巴黎市政府开始了埃菲尔铁塔的委托经营。铁塔的维修责任及经营权被委托给一家公司，该委托合同期限长达20年。 2004年原有经营权期满后，巴黎市政府开启了铁塔委托经营新的公私合作方式。巴黎市政府出资65.99%与Dexia Crédit Local、 Safidi SA、 Ufipar、Unibail四家企业共同组成混合所有制公司SITE。在DSP的框架下，巴黎市政府与SITE公司签订了为期十年的铁塔的委托经营协议 ，由SITE公司负责铁塔的经营。SITE的职责和经营内容包括对铁塔的维修和日常保养、投资为铁塔安装观光电梯、保障服务质量、负责游客的安全、更新观光设施、安装多媒体文化宣传设备、管理利用铁塔的形象、保护基于铁塔的知识产权。此外，SITE公司每年需向巴黎市政府缴纳铁塔经营使用费600万欧元。在这种公私协作经营模式下，尽管巴黎市政府作为最大的股东对SITE公司有着直接的控制权和影响力，但SITE公司作为一个私法主体和巴黎市政府的法律关系是非常清晰的。巴黎市政府既能够保障SITE公司的经营是站在维护和促进公共利益的立场之上，又能给予其较高的经营自主权，发挥私法主体的能动性。

此外，法国还将投资长期租赁合同引入到国有文物的修缮使用中来。在法国，投资租赁可在公共部门无力承担公务使用的公共财产维护的情形下，由私人对公务使用的公共财产投资维护，再将该财产租赁给公共部门以保障公务顺利开展。对那些不适宜转移所有权又耗资巨大的公共财产，法国法律为私人投资设立长期租赁合同（BEA），以确保私人的投资收益。

BEA在国有文物的修缮使用中得到广泛应用，尤其是在金融危机的背景下缓解了政府在古迹修缮维护上的财政压力 。2012年后法国经济面临更为严峻的挑战。有议员指出应当放宽社会资金介入的门槛，提高长期租赁的年限，为重要古迹的维护争取更多的社会力量；反对者则认为如果租赁年限高达99年，则形同这些重要古迹的所有权转移到私人手中 。在争论中支持者占了上风，最终获得议会通过 。BEA在国家、市镇的纪念建筑以及大量教堂的修缮中发挥了重要的作用。这种公私协作的方式不仅使因公务所使用的古迹得以维护，同时为公众提供精神信仰的教堂也得到了妥当修缮。

环球瞭望